

# Los sistemas político-religiosos de los 27 Estados miembros de la Unión Europea y sus correlativos principios constitucionales

 **Carlos Corral Salvador**

Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid  
y de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid



## RESUMEN

Con la reciente incorporación de Rumania y Bulgaria a la Unión Europea, el 1 de enero de 2007, los Estados miembros han pasado de 25 a ser 27 con todos los problemas que comportan lo mismo para los nuevos miembros como para los antiguos. Esto implica colateralmente tener que resituarlos dentro del marco europeo occidental en el que quieren integrarse. Ahora bien, al establecerse en la todavía no vigente Constitución Europea (art.II 52,1) que “la Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud el Derecho interno, a las Iglesias y las comunidades religiosas”, resulta ineludible examinar cuáles son en concreto los principios y consiguiente sistema que informan dicho estatuto. Coincidentes en los valores supremos comunes, entre ellos, el religioso, los “Veintisiete” de la U.E. mantienen variantes en la actitud fundamental que observan ante el valor religioso y ante las instituciones que lo encarnan —llámense cultos, confesiones, comunidades, asociaciones o instituciones religiosas—. Actitud fundamental que bien se podría denominar sistema político-religioso. Pasamos a exponerlo y, de paso, señalar dónde se sitúan los nuevos y antiguos sistemas político-religiosos.

## SUMARIO

1. Los sistemas político-religiosos de los 27 Estados de la U.E como marco de los derechos y deberes de libertad religiosa.- 1.1. Los sistemas de confesionalidad (o confesionales).- 1.2. Los sistemas de aconfesionalidad (laicidad o separacionismo).- 1.3. Los principios comunes y los principios diferenciales de ambos sistemas.- A) El principio de libertad religiosa.- B) Autonomía de las Iglesias.- C) El status jurídico de las Iglesias.- D) La forma normativa.- E) La cooperación como sistema.

## PALABRAS CLAVE

Unión Europea, Modelo de relación Iglesias-Estado, Libertad religiosa



## 1. Los sistemas político-religiosos de los 27 Estados de la UE<sup>1</sup> como marco de los derechos y deberes de libertad religiosa

En el panorama mundial, si tres son los sistemas vigentes por razón de la concepción religiosa que los inspira, a saber, el de confesionalidad -es decir, el de reconocimiento especial de una(s) religión(es) o iglesia(s)- y de aconfesionalidad (es decir, de no-reconocimiento especial o de separación) y de ateísmo de Estado, es claro que sólo los dos primeros se dan en los Estados europeos.

Hasta tiempos bien recientes había un cierto equilibrio numérico entre Estados confesionales y aconfesionales en la Unión Europea. En efecto, entre los primeros se encontraban Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia, así como España, Irlanda e Italia, mientras Alemania, Francia, Portugal, Bélgica, Holanda y Luxemburgo se hallaban entre los segundos. Pero el equilibrio se fue resquebrajando a favor de los Estados aconfesionales a partir de 1972, desde que Irlanda, seguida de España e Italia, fueran abandonando el reconocimiento especial de la Religión católica. Todavía más, con la adhesión de los trece nuevos Estados (incluida Suecia, que a partir del 2000 abandona la confesionalidad evangélico-luterana), pero con la excepción de Finlandia.

### 1.1. Los sistemas de confesionalidad (o confesionales)

En ellos se da un reconocimiento especial a la religión que ha informado su historia y a la Iglesia que, encarnando aquélla, se ha convertido en parte orgánica de la nación -como en el Reino Unido y en los Países nórdicos- o en un organismo no adherido pero subordinado al Estado -como en Grecia-.

En **Ingllaterra**, la Comunión Anglicana es la “iglesia establecida”, comportando la máxima unión posible, la jurídico-institucional, en cuanto que al rey soberano se le erige en <Cabeza suprema en la tierra de las iglesias de Inglaterra>, denominada *Anglicana Ecclesia*, en virtud del Acta de Supremacía, de 1534, hecha aprobar por Enrique VIII (título que, pareciendo excesivo, fue interpretado en tiempos de Isabel I como de <Supremo Gobernador>).

La realidad fue que se llegó a identificar iglesia y nación y que el rey con el Parlamento asumió las funciones legislativas propias del Papa y de los concilios. Más tarde, con el advenimiento de la nueva dinastía de Orange, se excluyó a los católicos de acceder al trono, en virtud del Acta de Establecimiento de 12 de junio de 1701 (núm.1).

---

<sup>1</sup> C. CORRAL, “Unión europea: derecho constitucional político-religioso comparado de los <Veinticinco>: *iustel.com*, RDGC, 7 (enero 2005), cuyos datos actualizamos y completamos.

No obstante, respecto a las demás confesiones se observa hoy plena libertad, que para los católicos arranca del “*Roman Catholic Act*” de 1829. Su jerarquía, empero, no llegó a ser restablecida hasta 1850 en Inglaterra y Gales, y hasta 1870 en Escocia.

En **Escocia**, en que la Iglesia Presbiteriana con su propia confesión de fe había sido reafirmada como la verdadera protestante y la única del reino por el Acta de Unión con Escocia de 1706, perdió por la posterior “Acta de la Iglesia de Escocia” (de 1921) su condición de Iglesia establecida, recuperando y subrayando su independencia a la vez que dando ejemplo de “una Iglesia libre en un Estado libre.

Los **Estados Nórdicos** -*Dinamarca* (art.4), [*Islandia*<sup>2</sup> (art.62), *Noruega* (arts.2 y 16), *Suecia* (arts.2,4. y 8 hasta el 2000] y, en su tanto, *Finlandia* (arts. 83 y 87)- mantienen el reconocimiento especial de la Confesión e Iglesia Evangélico-Luterana con una intensidad que se asemeja a la de Inglaterra, pues la Iglesia Luterana queda constituida en Iglesia nacional, como parte de la estructura misma del Estado. A ella pertenecen, de hecho, todos los ciudadanos.

Valga como paradigma **Dinamarca**. En su Constitución se dispone que “la Iglesia Evangélica Luterana es la Iglesia Nacional y, como tal es mantenida por el Estado” (art.4). En su consecuencia, “el rey debe pertenecer a la Iglesia Evangélica Luterana” (art.6) y “el Estatuto de la Iglesia Nacional será regulado por la ley” (art. 66).

La Iglesia oficial es hoy un organismo estatal, hasta con un departamento ministerial especial. Es un servicio público, no sólo en el sentido normal de la expresión, sino en el técnico, administrativo. La formación, selección, nombramiento y mantenimiento del clero y jerarquía, más aún, sus funciones de encargados del registro, hacen más llamativo este carácter funcional de la iglesia oficial. Ante tan estrecha unión se dan dos reacciones: una, de separar del Estado a la iglesia para revitalizarla; y otra, de crear comunidades religiosas disidentes. Por ahora, sólo Suecia ha iniciado la separación desde enero de 2000.

En **Finlandia**, “el Presidente de la República nombrará: 2) al arzobispo y a los obispos, así como al Canciller de la Universidad” (art.87; Cf. 83).

Ya a las orillas del mediterráneo, en **Grecia**, “la religión dominante -según la Constitución- es la de la Iglesia Ortodoxa Oriental de Cristo. Iglesia Ortodoxa Oriental de Grecia que reconoce como cabeza a nuestro Señor Jesucristo, está indisolublemente unida, en cuanto al dogma, a la Gran Iglesia de Constantinopla y a las demás Iglesias Cristianas Ortodoxas, observando inmutablemente, como las demás iglesias, los santos cánones apostólicos y sinódicos, así como las tradiciones sagradas. Es autocéfala y es administrada por el Santo Sínodo, compuesto por todos los obispos en funciones y por el Santo Sínodo Permanente, que, derivado de aquél, está constituido conforme a lo

---

<sup>2</sup> En *Islandia* “La Religión Evangélica Luterana es la religión del Estado y, como tal, debe ser mantenida y protegida por el Estado” (art.62); en *Noruega*: “La Religión Evangélica Luterana permanecerá como la religión del Estado” [...] (art.2).

prescrito por la carta estatutaria de la iglesia y con arreglo a las disposiciones del Tomo Patriarcal de 29 de junio de 1850 y del Acta sinódica de 4 de septiembre de 1928>. En su consecuencia, <la instrucción constituye misión fundamental del Estado que tendrá por objetivo la educación moral, cultural, profesional y física de los helenos, así como el desarrollo de la conciencia nacional y religiosa y su formación como ciudadanos libres y responsables> (art. 16,2).

A las demás religiones se les garantiza -dice el art. 13, 2 y 3- la libertad, que Grecia se compromete, además, a proteger en virtud del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los derechos del hombre. Pero se prohíbe el proselitismo (art.13,2), disponiéndose: <Será libre toda religión reconocida, y las prácticas de culto podrán ejercerse sin restricciones bajo la salvaguardia de las leyes, si bien el ejercicio del culto no podrá atentar al orden público ni a las buenas costumbres, quedando *prohibido todo proselitismo*>. Y en el n.3 se añade: <Los miembros de todas las religiones reconocidas estarán sometidos a la vigilancia del Estado y a las mismas obligaciones ante él que los de la *religión dominante*>.

Recientemente, la Iglesia griega, que ha venido estando en íntima dependencia del rey y su gobierno, ha dado un paso adelante en su autonomía respecto al Estado, al promulgarse la nueva Constitución de la Iglesia Ortodoxa de Grecia en 1969.

## **1.2. Los sistemas de aconfesionalidad (laicidad o separacionistas)**

Si el reconocimiento especial o confesionalidad admite grados de intensidad, dando lugar a tipos diferentes, a mayor abundamiento ocurre con el correlato de la aconfesionalidad. Aconfesionalidad que en los Estados de la U.E. se armoniza con la colaboración con las iglesias, que va desde una coordinación unilateral (fijada por el Estado) a otra bilateral (acordada con las Iglesias).

**A.- De aconfesionalidad coordinada unilateralmente** podemos calificar los sistemas político-religiosos del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), Irlanda y la hace poco incorporada Chipre.

Entre todos los países europeos es **Bélgica**<sup>3</sup>, sin duda, el primero que instaura sin violencia y de forma definitiva, en 1831, los principios de un liberalismo moderado. En él se recoge armónicamente la tabla de libertades públicas y aun la independencia de los mismos, de manera expresa respecto a los nombramientos de los ministros de culto (en especial arts. 14. 15. 16. 17. 117 y 127). Sin perjuicio de ello, la Iglesia Católica es tenida en cuenta expresamente por la Constitución, manteniéndose desde entonces hasta el presente la dotación estatal, que hoy día, tras el creciente número de inmigrantes de África y Europa oriental, se hace extensiva a otras iglesias y confesiones (ortodoxa, musulmana...).

---

<sup>3</sup> CORRAL C., *La libertad religiosa en la Comunidad Europea* (Madrid 1973) cap. IV

En los **Países Bajos**<sup>4</sup>, tras la Reforma de 1983, el contenido del antiguo título VIII <De la Religión> (arts. 181-18, que arranca de la Constitución de 1848) ha quedado reducido al escueto <derecho de profesar libremente su religión, creencias o ideologías individualmente o en comunidad con otros"> (art.6,1)<sup>5</sup>.

Inspirada en la Constitución belga, la de **Luxemburgo**, de 1 de octubre de 1868, mantiene inalterados los preceptos relativos a la libertad religiosa (arts. 19.20.21y 22) en los que se prevé que <las relaciones de la Iglesia con el Estado son objeto de convenios> -que nunca tuvieron lugar- a pesar de las sucesivas revisiones.

En **Irlanda**, mediante la revisión constitucional aprobada por *referéndum* en 1972, desapareció la confesionalidad católica (al derogarse los apartados 1º y 2º del párrafo 1º del art.44 de la Constitución). El primero se refería a la Iglesia católica, mientras el segundo a las iglesias consolidadas en Irlanda, al proclamarse la independencia, a saber, <la Iglesia de Irlanda, la Presbiteriana, la Metodista, la Sociedad religiosa de los Amigos y las Comunidades israelitas> (n.1 § 3). No obstante, la confesionalidad católica era sólo sociológica, recordando las antiguas formulaciones francesas de <en cuanto profesada por la mayoría de los ciudadanos>.

En **Chipre**, conforme su Constitución, 1º, no existe religión predominante (como en Grecia) ni religión de Estado; 2º, el Estado no es confesional; 3º, todas las religiones cuentan con autonomía sin interferencia del Estado y éste les ha reconocido amplios poderes en su favor; 4º, no obstante, por la peculiaridad de su historia, la Iglesia Ortodoxa y la Religión islámica marcan los criterios del carácter intercomunitario de la República Chipriota y consiguientemente gozan de un estatus legal peculiar<sup>6</sup>.

Y aquí es donde habrá que colocar a los dos Estados recién incorporados: Bulgaria y Rumania. En **Bulgaria** -donde la mayoría (7.00.000 de etnia búlgara) de los habitantes se declaran cristianos ortodoxos; 8 % musulmanes y 4 % católicos y protestantes- las confesiones religiosas serán libres y estarán *separadas del Estado* (art.13,1 y 2); no obstante, la *Cristiandad Ortodoxa será considerada como la religión tradicional* en la República (según la Constitución de 1991, art.13,3).

En **Rumania**, según su Constitución (de 8-12-1991, art.20, "la libertad de conciencia, opinión y creencias religiosas no será restringida de ningún modo (n.1); todas las religiones serán libres y se organizarán conforme a sus propios estatutos, bajo las condiciones dictadas por la ley (n.3); los cultos religiosos serán independientes respecto del Estado y disfrutarán de su apoyo, facilitándoles la prestación de asistencia religiosa en el ejército, hospitales, prisiones, hogares y orfanatos (n.5)".

---

<sup>4</sup> Ibidem, cap. V

<sup>5</sup> I. ALVAREZ – M<sup>a</sup>.F. ALCÓN, *Las constituciones de los Quince de la Unión Europea* (Madrid, Dykinson 1996) 459ss.

<sup>6</sup> CH.K. PAPASTATHIS, en *Le statut des confessions religieuses des États candidats à l'Union Européenne* (2002) 197-222, espec. n.2

**B.- De *aconfesionalidad coordinada bilateralmente*** se pueden calificar los sistemas político-religiosos de Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Malta y Portugal; y de los nuevos Estados miembros: los bálticos (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia); y los danubianos (Chequia, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría).

\* El ordenamiento de **Alemania**, al *principio primero* y tradicional de <libertad de religión, confesión y de culto>, añade otros cuatro principios transcendentales que de un lado matizan aquél y, de otro, configuran una armonía jurídica perfecta entre el pasado histórico y el presente, fruto del compromiso entre los tres grandes partidos (democristiano, socialista y liberal). *Segundo*, la prohibición de una Iglesia de Estado: he aquí cómo quedó esculpida lapidariamente en la Constitución de Weimar (en el artículo 137 n.1): **<No existe una Iglesia del Estado>**. *Tercero*, la autodeterminación de las iglesias (art.137 n.3). *Cuarto*, la posición de éstas como corporaciones de derecho público (art.137 n.5: **<Las sociedades religiosas que antes hubieren sido corporaciones de derecho público siguen siéndolo. A las demás sociedades religiosas se les concederán, si así lo solicitaren, los mismos derechos, siempre que por su estatuto y el número de miembros ofrezcan garantía de duración>**). *Quinto*, el sistema convencional de derecho eclesiástico estatal (*Staaskirchenvertragsystem*).

Principios que **Alemania** estableció en la República de Weimar de 1919; y que reafirmó, en la República Federal Alemana [Ley Fundamental de Bonn de 1950], substituyendo el sistema tradicional de <Confesionalidad cristiana (luterana y católica)> de siglos por otro innovador de “Aconfesionalidad” sin ruptura, como culminación de un gran consenso de los tres partidos que surgieron, primero.

Sistema que ha vuelto a cobrar fuerza expansiva con la *reunificación de Alemania*, al extenderse, tras la caída del muro de Berlín (noviembre de 1989) a lo que fue la República Democrática Alemana (=DDR, Alemania Oriental) con sus cinco Regiones (las así llamadas “las nuevas regiones = *die neuen Länder*: Brandeburgo, Mecklemburgo-Pomerania Anterior, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia). Así es como queda reflejado en los recientes cinco Convenios alemanes con las Iglesias Luteranas (de 1993) a la par que con los correspondientes cinco Acuerdos concordatarios con la Iglesia católica (de 1996 a 2003).

He aquí cómo queda solemnemente formulada, bajo el mandato de otro Canciller socialdemócrata como **Schröder** -esta vez peculiar, sí, de uno de los cinco acuerdos [pero equivalente en todos estos] en concreto, el de Mecklemburgo (18 X 1997)- la *concepción contemporánea de las relaciones Iglesia-Estado* que se viene gestando hoy en Alemania y que está tomada del Acuerdo paralelo con la Iglesia evangélica, tal como se proclama en el preámbulo:

- <concordes en el deseo de dar un nuevo orden en derecho y libertad a las relaciones entre la Región de Mecklemburgo-Pomerania Anterior y la Iglesia Católica,
- en la convicción de la autonomía del Estado y de la Iglesia en el recíproco respeto de su derecho de autodeterminación y en la disponibilidad a la colaboración
- en el respeto a la libertad religiosa del individuo
- en la común tarea de respetar y proteger la dignidad humana y los derechos del hombre

- en la persuasión de que *la fe cristiana, la vida eclesial y la acción caritativa prestan una contribución al bien común* de los ciudadanos en una sociedad plural>.

Nada extraño, pues, que una posición así [desde hace más de 85 años] de una **Alemania expresamente “aconfesional”**, la más poblada de los miembros actuales de la Unión Europea, fuera tenida por los gobernantes de Italia (en 1984) y España (en 1978/79 como modelo y sea, a nuestro juicio, *auténticamente paradigma para los demás Estados*.

\*\* Substitución de confesionalidad católica por aconfesionalidad, que **España** introdujo en su Constitución de 1978 (art.16,1)

Sin tener que acudir a una revisión de la Constitución republicana de 1947, **Italia** ha substituido, años más tarde, su sistema de confesionalidad por el de aconfesionalidad en 1984. Y lo ha realizado de forma habilísima mediante el recurso a un acuerdo: el Acuerdo de 18 de febrero de 1984, que aporta modificaciones al Concordato lateranense de 11 febrero de 1929, derogando su art. 1 por el que <la Religión Católica, Apostólica, Romana es la única religión de Estado>. A la vez se reafirman otros dos principios constitucionales (Const. art.7), a saber, la recíproca independencia y la mutua colaboración en la promoción del hombre. Ambos principios adquieren generalidad con referencia a las demás confesiones en virtud del art.8 que garantiza la autonomía a la vez que la colaboración con las mismas mediante acuerdos (*intese*), que comienzan a celebrarse ese mismo año (1984, 18 II) con las Comunidades israelitas y con la Iglesia Valdense mediante los respectivos acuerdos.

En **Portugal**, la nueva Constitución de 2 de abril de 1976, con las enmiendas constitucionales de 1982, no ha implicado cambio alguno del sistema político-religioso precedente. El principio de separación (“las iglesias y las comunidades religiosas están separadas”, art.41,4) queda completado con el principio de autonomía (“libres en su organización y en el ejercicio del culto”). Se puede añadir un cuarto principio, el de cooperación con las iglesias, como se manifiesta en la celebración del nuevo Concordato de 18 de mayo de 2004, y en la introducción del instrumento de los acuerdos de cooperación en la nueva Ley de Libertad religiosa (de 2001, cap. IV).

Con la tercera ampliación de la U.E. se incorpora **Austria** con un sistema afín al alemán, que se contiene en la Ley fundamental del Estado de 21 de diciembre de 1867<sup>7</sup> (arts.14 y 15) [declarada constitucional por la Ley constitucional federal de 1 de octubre de 1920, redacción de 1929, art. 149 n. 1 párrafo primero]. Su sistema de aconfesionalidad se apoya en el principio de libertad religiosa y en la garantía de actividad pública de las confesiones religiosas, a las que reconoce el *status* de corporaciones de derecho público *sui generis*, que sirve para poner coto a la privatización de lo religioso. Se podría añadir como cuarto principio el de regulación por acuerdos, por el que para la Iglesia Católica se mantiene el Concordato de 1933 actualizado con sucesivos convenios sectoriales (enseñanza, dotación...), y para la Iglesia Evangélica Luterana mediante la Ley federal de 6 de julio sobre las relaciones exteriores de la misma (*Protestantengesetz*), expresión de un previo acuerdo de aquélla con el Ministerio de Justicia.

<sup>7</sup> G. ROBBERS, *Estado e Iglesia en la Unión Europea* (Madrid 1996) 231-259

\*\*\* Tras la cuarta ampliación de la U.E., de los **países bálticos** (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia), sobresale Polonia por la especificidad de su sistema, aparte de su magnitud geográfica y poblacional, que hizo valer con ocasión de la discusión relativa a la mención de la herencia cristiana en la Constitución Europea. Todos ellos han vuelto a concluir acuerdos con la Santa Sede, como lo hicieran al terminar la primera guerra mundial.

En su Constitución (de 2 IV 1979), **Polonia** declara la igualdad ante la ley de las comunidades religiosas (art.25,1); y reconoce la neutralidad religiosa e ideológica del Estado (art. 25,2), prescribiendo la imparcialidad en convicciones religiosas y prohibiendo a las autoridades públicas el constreñir al ciudadano a manifestar su convicción religiosa, cosmovisión y opiniones filosóficas (art.53,7). Neutralidad que se apoya sobre el principio de separación de la Iglesia y del Estado, al afirmar la Constitución que las relaciones entre el Estado y las comunidades religiosas se fundan en el respeto de su autonomía y de su independencia respectivas en su esfera, así como sobre la cooperación en el interés común y del hombre (art.25,3). Partiendo de la Ley de 17 de mayo de 1989 sobre las garantías de la libertad de conciencia y de religión, Polonia ha celebrado un amplio Concordato con la Santa Sede el 28 de julio de 1993, que por razón de los cambios de gobierno, entró en vigor cinco años más tarde, al recibir la aprobación del Parlamento y pasar a ser ratificado<sup>8</sup>.

**Estonia** establece en su Constitución (art.40) que <no existe iglesia de Estado>, que debe ser interpretado en conexión con los arts.11,12,13 y 19, en especial el 12, que determina la igualdad de las personas. Al independizarse el 6 septiembre de 1991, reabrió sus relaciones diplomáticas con la Santa Sede con la que poco después concluyó el <Acuerdo sobre el *status* jurídico de la Iglesia Católica> (mediante Canje de notas de 23 diciembre 1998/15 febrero 1999), a pesar de ser ésta una minoría reducida<sup>9</sup>.

De forma análoga, **Letonia**, tras la independencia, renueva las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y con ella concluye el Acuerdo, de 8 de noviembre de 2000, de carácter general fijando el *status* de la Iglesia Católica en el país, substituyendo así el anterior Concordato de 1922<sup>10</sup>. Igualmente **Lituania** de mayoría católica que celebró nada menos que tres acuerdos (todos de 5 mayo 2000): sobre aspectos jurídicos (I), cooperación en Educación y Cultura (II) y asistencia religiosa a los católicos que sirven en el Ejército (III)<sup>11</sup>.

No se olvide que la Santa Sede junto con Estados Unidos fueron los únicos que nunca reconocieron la anexión de los tres Estados a la URSS, no dando por suprimidas sus sedes de Nunciatura. (Estas se venían haciendo constar cada año en el *Anuario Pontificio* -eso sí- sin los nombres de los titulares, como no cubiertas, sino rellenadas con puntos suspensivos).

---

<sup>8</sup> M. PIETRZAK, "Le statut juridique des communautés religieuses en Pologne", en Fr. MESSNER, *Le statut des communautés religieuses des États candidats à l'Union Européenne* (Milan, Giuffrè 2002) 85-114; CORRAL, *Concordatos*, IV, 987-1029.

<sup>9</sup> CORRAL, *Concordatos*, IV, 565 y III, 291ss.

<sup>10</sup> CORRAL, *Concordatos*, IV, 495ss

<sup>11</sup> ibidem 879ss



A los cuatro Estados bálticos se suma ahora **Suecia** que el 1 de enero de 2000 introdujo la separación cooperadora entre la Iglesia luterana y el Reino<sup>12</sup> y que mediante un Canje de Notas (de 24 XI 2001) garantiza y regula la *personalidad de la iglesia católica*

\*\*\*\* De los *Estados danubianos*, **Hungría**, siendo la única que no se dio una nueva Constitución, reformó la anterior estableciendo en el art.40 que <en la República de Hungría la iglesia actúa con separación del Estado>. Y fue la primera de la entonces llamada Europa Oriental en iniciar la actual época concordataria con el Acuerdo de 9 de febrero de 1990, de carácter general por el que restablecía las relaciones diplomáticas; las confirmó con un segundo acuerdo de carácter específico, de 10 de enero de 1994, sobre la *Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas*; la continúa al presente con un tercer acuerdo de 20 de junio de 1997 sobre *financiación de actividades de servicio público (“de la vida de la fe”) desarrolladas en Hungría por la Iglesia Católica y de otras estrictamente religiosas, y sobre algunas cuestiones de naturaleza patrimonial*<sup>13</sup>.

Al dejar de existir Checoslovaquia -por haberse dividido en dos Estados: Chequia y Eslovaquia- ambos han reanudado la antigua vía checoslovaca de acuerdos con la Santa Sede, que había quedado plasmada entonces en el *Modus vivendi* de 17 de diciembre de 1927. Lo inicia **Eslovaquia** con el Acuerdo “Base” de carácter general el 24 de noviembre de 2000 completado por el Acuerdo de 28 VIII 2002 sobre *Asistencia religiosa a los fieles católicos en las Fuerzas Armadas y en los Cuerpos militares*<sup>14</sup>; y le sigue **Chequia** con el frustrado Acuerdo de julio de 2002 (que con el cambio de gobierno fue rechazado el 21 de mayo de 2003 por el parlamento por 110 de entre los 177 asistentes).

En la escindida Yugoslavia, **Eslovenia** firmó el Acuerdo de 14 de diciembre de 2000 sobre cuestiones jurídicas [de carácter general]<sup>15</sup>.

### 1.3. Los principios comunes y los principios diferenciales de ambos sistemas.

De la mera exposición de los sistemas constitucionales de los Veintisiete salta a la vista la coincidencia en unos principios y la divergencia en otros. ¿Hasta qué grado? Pasamos a examinarlo sucintamente desde una perspectiva comparativa. Partimos del principio de libertad religiosa y repasamos los principios relativos a la autonomía de las iglesias y confesiones, a su status jurídico y a la forma normativa de regulación y al sistema resultante.

---

<sup>12</sup> La separation de l'Église luthérienne et de l'État”: *Documentation Catholique* 2218 (2000) 96: J-L. SANTOS, “Nueva relación de Iglesia-Estado en Suecia”: ADEE XII (1996) 559-588; Ley de sucesión (de 1810 y 1979).

<sup>13</sup> CORRAL, *Concordatos*, IV, 565

<sup>14</sup> ibidem 427

<sup>15</sup> Ibidem 485

#### **A.- El principio de libertad religiosa.**

Éste es hoy necesariamente común a los “Veintisiete” y lo es desde diversos niveles convergentes. Desde el nivel internacional lo mismo el universal que el europeo y comunitario, como acaba de exponerse (*supra* I). Y desde el nivel constitucional, es principio expreso en cada uno de los “Veintisiete”. La diferencia sólo consistirá en la variada modulación de las fórmulas y, sobre todo, en la cronología de la llegada final al reconocimiento pleno de la libertad religiosa completa.

Si bien fue la primera en formular la libertad religiosa, Francia conoció de hecho avances y retrocesos en ella, de los que el último fue la <Ley de separación de las Iglesia y del Estado> de 1905, reinterpretada a partir de la primera guerra mundial. De ahí que la más añeja y nunca derogada sea la formulación de la Constitución belga de 1831. Le seguirán Luxemburgo, un tiempo unido por la Corona a Bélgica, Holanda y, a comienzos del siglo pasado, Alemania.

El Reino Unido, conforme a su idiosincrasia, fue de hecho y de derecho reconociendo la libertad religiosa mediante sucesivas leyes que fueron derogando las restrictivas y aun vejatorias respecto a los católicos y los judíos (en 1829 y 1831). España, fuera de los paréntesis de la I y II Repúblicas, admite de forma definitiva (a partir de la Ley de libertad religiosa de 1967), la libertad religiosa que llega a ser completa mediante la Constitución de 1978. Tardíamente también la admite Grecia, si bien todavía no en toda su amplitud, al pasar a ser miembro del Consejo de Europa.

Tras la caída del muro de Berlín (1989), todos los Estados egresados del bloque comunista fueron insertando la libertad religiosa mediante las correspondientes leyes de libertad de religión y de conciencia<sup>16</sup>.

#### **B.- Autonomía de las iglesias.**

Mientras a todas las libertades públicas se les reconoce la mayor amplitud posible en los ordenamientos de los “Veintisiete” dentro de “un orden público (normas necesarias) establecido por la ley en un sociedad democrática -como suele decirse en el Convenio europeo de 1950- a la libertad religiosa, en cuanto referida a las instituciones que encarnan la religión -sean iglesias, confesiones, cultos o comunidades- se le añade un grado mayor de libertad que llega hasta el reconocimiento de su autonomía y aun de su independencia con relación al Estado y a los poderes públicos.

La razón es que los Estados han querido expresar en sus constituciones la nueva postura que asumían en contraposición a la de los antiguos regímenes, que pretendieron el control y aun la dirección de las iglesias existentes en sus respectivos territorios. Para ello habían establecido un haz de regalías, como la del *ius nominandi* o privilegio de presentación, el recurso de fuerza (*appel come d’abuse*), los institutos de plácet y exequátur regios, mediante los cuales tenían sometidas las potestades legislativa, judicial y administrativa de las iglesias.

<sup>16</sup> CORRAL (ed.), *Libertad religiosa hoy en España* (Madrid ,UPCO 1992) VII

Como contrarréplica, en las constituciones contemporáneas comienza por prohibirse la intervención del Estado en los nombramientos de los ministros de culto y garantizarse la libre comunicación entre las distintas instancias eclesiales, así como la libre publicación de sus documentos. Así, de forma definitiva y rotunda, en la Constitución de Bélgica (art.116); de forma equivalente en la de Holanda (art.180); mientras en la de Luxemburgo (art. 119), aun haciéndose remisión a la conclusión de un acuerdo que nunca tuvo lugar, se acaba adoptando en la práctica jurídica una actitud cercana a la belga.

De la redacción negativa de la autonomía se avanza, ya en el presente, a la positiva en las constituciones de Alemania, Irlanda, Italia, Portugal y España, alcanzando la cota máxima en Alemania e Italia. En la primera se acuña la fórmula de Weimar que pasará a la Ley Fundamental de Bonn: “El derecho de autodeterminación de la iglesia para regular y administrar sus asuntos independientemente, dentro de los límites de la ley vigente para todos” (art.140 en conexión con el art.137,2 de la WRV). Con fórmula parecida, la Constitución irlandesa (art.44,5) establece que <toda denominación tiene el derecho de administrar sus propios asuntos, poseer, adquirir y administrar bienes muebles e inmuebles, y a mantener instituciones con fines religiosos o benéficos>.

Un grado mayor de autonomía es la garantizada por la Constitución italiana (art.7), al menos con relación a la Iglesia Católica, pues explícitamente se la reconoce independiente y soberana en su orden como en el suyo lo es el Estado. A las demás confesiones religiosas no deja de reconocérseles el “derecho a organizarse según sus estatutos” (art.8). En forma equivalente lo hace el ordenamiento español a tenor de la Ley Orgánica de Libertad religiosa (art.6), pues las confesiones y comunidades religiosas podrán establecer normas de organización, régimen interno y régimen de su personal, pudiendo incluir cláusulas de salvaguardia de identidad religiosa. En los Acuerdos con la Santa sede (de 1976 y 1979) se reconoce, además, a la Iglesia Católica el derecho a ejercer su misión y el ejercicio de actividades de <culto, jurisdicción y magisterio>. Similarmente Portugal, mediante su Concordato de 2004.

Por el contrario, en los mencionados países comunitarios confesionales no existe esa autonomía ni, en su tanto, esa libertad para las iglesias especialmente reconocidas, pues forman parte del organismo estatal debido a comportamientos heredados de multiseculares monarquías, tal es el caso de las grandes iglesias nacionales, la Luterana en los Países nórdicos y la Anglicana en Inglaterra. Tan es así que como repercusión indirecta del Concilio Vaticano II ha surgido en ellas el movimiento de llegar a la separación del Estado en aras de recuperar la libertad completa. Ésta, no obstante, se observa completa con las demás iglesias, teniendo que acogerse al derecho común asociativo.

**C.- El “status” jurídico de las iglesias.**

Ni es ni puede ser uniforme éste en todos los “Veintisiete”; está en función de dos coordenadas: la estatal, por el contexto socio-político, y la eclesial, por la diversa autocomprensión eclesiológica.

El status público es reconocido en principio a las grandes iglesias -luterana y católica- en la Ley Fundamental de Bonn, reasumiendo los preceptos de la constitución de Weimar que las consideran “corporaciones de derecho público” -si bien como dimensiones sociales distintas y aun separadas del Estado-. Así mismo, a las iglesias nacionales en los cinco países nórdicos, en Grecia e Inglaterra por su fusión o unión con el Estado; a la Iglesia Católica, ahora separada del Estado, en Italia y Portugal; también, probablemente, en España; igualmente en Eslovaquia, Hungría, Lituania y Polonia. En Rumania, A pesar del principio de igualdad de las confesiones religiosas, la Iglesia Ortodoxa Rumana en Rumania y la Iglesia Ortodoxa Oriental en Bulgaria, de prolongado arraigo histórico y de valiosa influencia en la vida del pueblo, obtienen una consideración especial en la legislación y algunas prerrogativas, que apoyan un status jurídico diferenciado de las demás confesiones<sup>17</sup> .

El status mixto de público y privado es el de las iglesias en los ordenamientos belga, holandés, luxemburgués y (quizás también) el irlandés. La razón radica en la forma pacífica con que se fue operando la separación de Iglesia y Estado: por un lado, las iglesias, bien la protestante en Holanda y Suecia, bien la Católica en Bélgica y Luxemburgo, al quedar separadas perdieron el status público claro mantenido de manera exclusiva y privilegiada a la vez, pero conservaron, separadas, la configuración pública de sus instituciones inferiores ante el derecho administrativo estatal.

Por el contrario, en Francia se pretendió imponer el status privado a todas las iglesias, mediante la Ley de Separación de 1905. Se intentaba el sometimiento de todas ellas, si bien apuntándose a la Católica, al “derecho común”. Pero un derecho común restrictivo de libertades que sorpresivamente se apartaba en realidad del derecho común general establecido por la Ley de 1901. Resultaba, pues, un status de derecho privado especial, sólo que discriminatorio. No obstante, conservando la fachada de la Ley de 1905, el interior de ella se fue progresivamente remodelando, sobre todo, desde la creación y consecutivo reconocimiento de las <asociaciones diocesanas> gracias al Acuerdo de 1924 con la Santa Sede. Así, da lugar a un derecho privado especial positivo, que acaba reconociendo implícitamente la organización jerárquica de la Iglesia católica. Curiosamente, en el conjunto de un ordenamiento laico se mantiene el reconocimiento de derecho público de los cultos católico y protestante en los tres departamentos componentes de Alsacia-Lorena en virtud del Concordato napoleónico de 1801.

Desde la perspectiva eclesial se da una tipicidad en la Iglesia católica, la de ser y presentarse como una única iglesia universal y nunca como un mera iglesia nacional o, menos aún, como un conjunto de iglesias particulares o locales. Y como Iglesia universal a la que, además, le es

---

<sup>17</sup> SANTOS J.L. en “BLOG Carlos Corral” nn. 47 y 59: [www.peridositadigital.com](http://www.peridositadigital.com) (2007).

Los sistemas político- religiosos de los 27 Estados miembros de la UE / Carlos Corral Salvador reconocida la personalidad internacional (pública) por la comunidad internacional<sup>18</sup> (al menos en su representación de la Santa sede): nada menos que 174 Estados mantienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede. Por ello, nunca con relación a la Iglesia Católica cabe un puro reconocimiento de derecho privado, por más que sus instituciones tuvieran o tengan que someterse al mero derecho común asociativo (como es el caso de Francia).

#### ***D.-La forma normativa***

En orden a desarrollar y aplicar los preceptos constitucionales relativos al ámbito de la libertad religiosa, un importante grupo de Estados de la U.E. no ha dudado en acudir al instrumento de los acuerdos y/o convenios, mientras otro se ha atenido a su legislación unilateral.

Al instrumento normativo de acuerdos, como sistema jurídico, han acudido -tal como hemos expuesto supra 1.1.2.B- Alemania Federal, seguida de España e Italia, Austria, Portugal y aun la misma Francia; Luxemburgo (que lo dejó apuntado en la Constitución sin haber hecho uso del mismo); Estonia, Letonia, Lituania, Suecia; [Chequia], Eslovaquia, Eslovenia y Hungría.

Siguen observando, en cambio, la legislación unilateral los Estados aconfesionales: Bélgica, Holanda y Luxemburgo; y los confesionales: Grecia, Inglaterra y Países nórdicos.

#### ***E.- La cooperación como sistema***

Con la irrupción de las libertades públicas, la libertad religiosa se ha ido expandiendo por todos los Estados provocando, por un lado, el aflojamiento o la quiebra de la tradicional unión de trono y altar y, de otro, la extensión de la cooperación a las demás iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Con todo, si en Unión Europea suele hablarse de una Europa a dos velocidades, quizás aquí habría que hablarse de otra más, e.d. a tres velocidades.

A la primera habría que adscribir a Inglaterra, más tarde, a Dinamarca y a Grecia, posteriormente a Finlandia y a Suecia, quienes todos admitieron la libertad religiosa para todos, sin abdicar de la herencia del pasado, la confesionalidad y la monarquía recíprocamente unidas.

En la segunda velocidad se podría colocar a Bélgica, Holanda y Luxemburgo quienes, al introducir la libertad religiosa, abdicaron de la confesionalidad, manteniendo la monarquía. Sólo que, al mantener ésta, resulta que continúan conservando, por usos y costumbres de rango cuasi-constitucional (como Bélgica y Luxemburgo), la catolicidad de los reyes; mientras Holanda, la calvinidad de los suyos.

Quizás podría juntárseles España que, al universalizar el ámbito de libertad religiosa, lo hace recuperando la monarquía, pero abdicando de la confesionalidad.

---

<sup>18</sup> Resolución aprobada por la Asamblea general de las Naciones Unidas 58/314. Participación de la Santa Sede en la labor de las Naciones Unidas: A/RES/58/314

En la tercera velocidad habría que incluir a Francia (si bien desde finales del s. XVIII con avances y retrocesos), Alemania y, más tarde, Portugal, Italia y Austria, quienes al final de su trayectoria político-religiosa acabaron por abdicar de la confesionalidad y de la monarquía.

Todo ello conduce a que, a pesar de la diversidad de etiquetas constitucionales, las diferencias no pueden ser ni mucho menos de fondo. En efecto, la separación no puede ser absoluta ni radical: todos ellos sin distinción de credos sostienen relaciones diplomáticas con la Santa Sede y hasta llegan a mantener la dotación del culto de una u otra manera (como Alemania, España, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Inglaterra, Dinamarca y Grecia). Ni siquiera se da una separación pura (en la que la regulación relativa a las iglesias remitiera al derecho común de asociaciones, es decir, al derecho privado). Tal como hemos visto, los Estados las consideran sin más de derecho público o al menos de un derecho especial que se les acerca. Más aún, un grupo de Estados mantienen en vigor acuerdos e, incluso, concordatos con las iglesias (como Alemania, España, Italia, Francia y los cinco bálticos y los cuatro danubianos).

Por su parte, la confesionalidad ni es excluyente ni menos restrictiva de la libertad y autonomía de las iglesias disidentes de la oficial.

Por todo ello, bien podría hablarse, dentro del espacio europeo de la U.E., de un *sistema superador de ambos sistemas*: el **sistema de coordinación Estado-Iglesias** en bien de la sociedad y de la persona humana. Coordinación que en los Estados confesiones, partiendo de la unión, se hace extensiva a las demás iglesias y confesiones; y que en los Estados aconfesionales, observando la neutralidad, respeta el valor religioso y la instituciones que lo encarnan. *Coordinación que admitirá múltiples variantes* a tenor de los diversos contextos políticos, históricos y sociales de cada país.

